

论我国会计监管模式的选择

高明华

(厦门大学 会计系, 福建 厦门 361005)

摘 要: 会计监管的制度安排是社会基本博弈中的一种行为均衡, 会计监管模式的建立与变迁是多种因素相互博弈的结果。本文首先探讨了在监管模式选择过程中参与博弈的五大因素, 接着分析适合我国国情的监管模式, 并对其提出改进建议。

关 键 词: 会计监管; 监管模式选择; 制度安排

中图分类号: F230 文献标识码: A 文章编号: 1005-0892 (2004) 08-0109-03

会计监管是伴随着会计的发展而不断地演变的, 这种监管的实质可以归结为一项制度安排, 监管者和被监管者之间是一个不断博弈的过程, 现有的监管制度则是监管者与被监管者多年来不断博弈的结果。近年来美国公司发生的一系列会计丑闻, 使会计监管模式的改革成为世界各国探索的焦点。我国正处于经济转轨时期, 我国监管模式的选择不仅要借鉴国外的先进经验, 还必须充分结合国情, 才能真正建立起有效的监管制度。

一、会计监管的基本模式

不管各种会计监管模式如何变化和组合, 基本的模式可归纳为行业自律 (self-regulation) 模式、政府监管 (government regulation) 模式以及独立监管 (independent regulation) 模式三种。

(一) 行业自律模式。该模式对会计行业的监管主要是依靠民间职业团体进行的, 政府部门基本上不参与行业监管。行业自律模式在民间审计制度历史悠久、会计职业团体机构完备的国家得到广泛的应用, 加拿大、澳大利亚、1999 年之前的英国和 2002 年之前的美国采用的都是这种监管模式。

(二) 政府监管模式。该模式主要依靠政府部门对会计活动进行监管, 会计职业组织的上级主管通常是政府部门, 民间职业组织中一般设有政府代表以贯彻国家的意志, 有的会计职业团体甚至是一个半官方的组织。完全独立于政府部门的会计职业团体不发挥监管作用, 通常仅仅是对会员提供专业上的指导和帮助。采用该模式的国家有法国、德国、日本等强调政府管理作用的国家。

(三) 独立监管模式。独立监管模式由独立于政府

和会计职业的机构依照授权对会计行业进行监管, 该机构中会计行业之外的成员应占多数, 政府部门不直接进行监管, 但可通过对独立监管机构的管制间接发挥作用。目前采用这种模式的代表是美国。2002 年 7 月, 美国国会通过了《萨班斯——奥克斯利法案》(Sarbanes-Oxley Act of 2002, SOX), 从根本上改变了美国的监管模式。根据 SOX, 美国组建了公众公司会计监管委员会 (Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB), 代替 AICPA 成为美国最主要的监管机构, PCAOB 是一个独立于政府部门和会计行业的机构, 其委员的五分之三来自会计行业以外的人士。SOX 的出台标志着美国开始进入了独立监管的时代, 此外英国从 1999 年开始也由原先纯粹的行业自律模式逐步向行业自律和独立监管相结合的模式过渡。

二、会计监管模式的选择是多种因素博弈的结果

著名经济学家诺斯和斯科特 (North and Schotter, 1990) 认为, 制度是社会的博弈规则, 是人类设计的制约相互行为的约束条件, 一种制度就是一个基本博弈中的行为均衡^[1]。会计监管模式也不例外, 它的建立与变迁是多方参与的一种复杂的社会博弈过程。笔者认为, 会计监管模式的选择是下述五个因素相互博弈共同产生的结果。

(一) 政府对经济运行的调控模式。不同国家、不同时期的政府对经济运行有不同的调控模式, 包括以直接调控为主或以间接调控为主、以行政手段为主或以经济手段为主、以部门管理为主或以行业管理为主, 以及国家对生产资料的占有形式、资源配置方式、行政干预范围等。政府对经济运行的这些调控模式是决定会计监

收稿日期: 2004-02-24

基金项目: 教育部人文社会科学重大项目 (2001ZDXM630001)

作者简介: 高明华, 厦门大学博士研究生, 主要研究方向为财务会计及审计。

管模式选择的最直接因素。

(二) 资本市场的发育状况与自由程度。资本市场是会计信息和独立审计发挥作用的重要平台, 资本市场的规范化程度、资本市场对信息反应的敏感程度和传递速度、对风险的防范能力、参与者的素质和理性程度、公司的规模和运作水平、市场运行的自由程度均与会计监管模式的选择有高度的相关性。

(三) 监管目标。目标是主体行为的出发点, 监管目标的侧重点不同, 相应的监管模式也不相同。举例来说, 侧重于提高资本市场的运转效率和维护职业团体利益的国家倾向于选择行业自律为主的监管模式, 而侧重于保护投资者和债权人利益的国家则倾向于选择具有超然监管主体的政府监管模式和独立监管模式。

(四) 法制建设。会计监管作为一种社会行为, 必然要受到法制建设的制约。各国法律形式通常可归纳为习惯法和成文法两种, 二者的主要差别在于, 习惯法试图为特定案例提供答案而成文法试图为将来制定一个普遍适用的规则, 这种差别直接决定了公司法或商业法等国家法规对约束会计和审计行为的参与程度, 从而影响到监管模式的选择。除此之外, 各种财政税务法规、证券法规、银行法规、部门法规等立法的健全程度也会影响监管的模式。

(五) 社会观念。既然会计监管模式的选择是社会博弈的结果, 那么大多数人的社会观念, 包括信念、哲学伦理和价值观等(比如对利益、效率、个性、主体性、自由、平等、民主、创新、稳健和保守所持的观点)不可避免的也会导致监管模式的差异。

三、对我国监管模式选择的思考

政府干预和市场自发调节在经济发展中孰轻孰重多年来一直争论不断, 众说纷纭, 我国正处于经济转轨时期, 对会计监管模式的选择应该植根于我国的经济、政治和社会文化, 而不是重复西方监管的历程。笔者认为, 当前适合我国的监管模式是政府监管为主导的模式, 社会监管和独立监管只是作为一项重要的辅助手段。

(一) 政府监管模式可以为我国提供有力的监管主体。我国独立审计行业起步较晚, 自律组织的发展历史不长, 执业质量的提高和相关制度的健全与完善还需要一段时间, 监管基础相对薄弱, 加上我国证券市场尚处于发育阶段, 市场行为主体的自我管理能力和市场的调控能力较弱, 采用政府监管模式, 可以充分发挥政府的权威性, 利用法律和行政手段来创造平等的竞争环境, 对违规行为做出有力的约束和惩处。此外, 由于政府主体的独立性, 政府监管模式更注重保护社会公众的整体

利益, 制定的政策也更能符合国家经济发展的方向。

(二) 我国现阶段的市场机制无法保证行业自律模式的有效运转。行业自律模式中监管者的非超脱性很难保证监管的公正性, 自律组织受自身利益的影响, 往往把监管的重点放在市场的有效运转和行业利益的维护上, 对投资者利益提供的保障不够充分。正如 SEC 前首席会计师 John Burton 所言: “如果缺乏外部刺激, 会计职业将倾向于一种满足现状、不思进取的心态”^[2]。在缺乏外部压力的情况下, 自律组织通常更关注短期利益, 不可能自发地把社会利益、整体利益和长远利益三者有机地结合起来。我国目前的市场机制在监管方面可以说是独木难支, 促使全体市场参与者遵循的压迫机制尚不完善, 并且缺乏严格的会计规范制定的准入和退出机制以及对监管效果的评价和约束机制, 如果盲目接受行业自律模式, 容易造成权力的泛滥和利益取向的倾斜。

(三) 独立监管模式并非解决所有监管问题的灵丹妙药。独立监管模式从组织结构上看确实兼备了行业自律和政府监管模式的优点, 该模式在减少职业团体内部利益冲突、维护社会利益、保持行业内外平衡等诸多方面具有良好的效果, 这也是为什么近两年来英美等国家纷纷向该模式靠拢的原因。但是独立监管模式在我国的应用尚存在许多不容忽视的问题: (1) 我国实行独立监管的经费来源是个难题, 这个问题处理不好, 监管主体的实质独立就会失去意义; (2) 政府和自律组织对独立监管机构的支持程度将直接制约到独立监管所能发挥的作用; (3) 独立监管模式对相关配套制度的建设提出更高的要求, 我国要建立起这些配套制度还须假以时日; (4) 会计监管是一个专业性非常强的领域, 由非会计专业的独立主体对其进行监管, 能达到多大的胜任程度是一个很不确定的因素。所以说, 并不是采用了独立监管就什么问题都可以解决了, 至少目前我国采用独立监管的时机还不成熟。

(四) 从会计信息的性质看, 只有政府监管可以有效弥补会计信息公共物品属性所带来的缺陷。会计信息具有公共物品属性, 私用物品可以通过市场实行自由选择, 等价交换, 市场和竞争性企业在供给私用物品方面具有比较优势和比较效率, 但不能有效供给公共物品。相反, 政府在有效供给公共物品方面具有绝对的优势, 政府的一个重要职能, 或者可以说是首要职能, 就是向社会上一切合法利益集团与个人提供保障, 更严格一点说, 政府本身的“合法性”正在于这样的公共需要当中——政府本身是被公众创造出来保护公众权益、调解社会纠纷的社会仲裁人。政府若不承担和强化这一职能,

出现“政府缺位”，其他一些利益集团就会来“补位”，依靠私人势力保护产权，受经济规律的支配，这种现象最终会导致“制度的重组”。美国会计监管从政府到民间再到政府的转变历程就印证了这样的规律。我国的政府监管机构应该主动地转变职能，加强法制建设，建立起与市场经济相适应的监管体系，而不要再走一个漫长而痛苦的重组过程。

(五) 在我国的转型经济中，只有政府监管才能有效控制会计信息的经济后果。会计信息不仅是公共物品，还是一种稀缺资源，它带来的经济后果是全社会性的，失真的信息将引起社会经济资源的无效配置，使交易费用越来越高昂，最终导致交易停顿、企业破产、银行倒闭、失业率攀升、物资短缺、物价飞涨，整个社会将陷入严重的经济危机之中。1929—1933 年美国经济危机就是会计信息失真催化的结果。我国目前的会计信息失真已经造成了国有资产流失、证券市场发育不良、企业资金贫血等严重的经济后果，具有自发性、滞后性、盲目性和狭隘性的市场调节显然已经无法遏制会计市场中存在的重大问题，政府的干预成为必然。在我国由计划经济向市场经济转变的过程中，为了有效控制会计信息失真带来的经济后果，维护社会的经济秩序，建立规范的会计运作环境，强有力的政府监管是不可或缺的。

(六) 对应用政府监管模式的几点建议。会计监管是一项复杂而艰巨的工作，过分依赖政府监管而缺乏行业自律的配合，容易使监管僵化，效率降低，甚至偏离市场的需要而出现监管漏洞；但从另一方面来说，过度的监管也是监管失灵的表现，政府与民间的多头监管将产生权力的重叠与交叉，政府角色的冲突将使企业无所适从，过多的干预会压制企业的自主运作和市场的自发调节。我国的监管目前存在监管不足和监管过度并存的特殊现象，笔者认为，为了更好地应用政府监管模式，关键要做好以下几个方面的工作：

1. 理顺各个监管主体之间的关系。明确划分财政部、证监会、审计署等各个政府监管部门的监管职责，避免重复监管，降低监管成本；同时也可以减少不同监管部门之间的摩擦和协调成本，提高监管效率。

2. 政府监管要与行业自律实行优势互补。行业自律要积极配合政府监管，与政府监管的要求形成有机的统一，弥补政府监管在信息反馈和知识存量等方面存在的不足；政府监管部门也要对行业自律工作予以支持和引导，积极推进行业自律管理体制建设，强化自律组织的技术援助功能，引导会计职业走上健康发展的道路。

3. 将司法机制引入监管体系之中。会计监管体系因经济行为会产生相互作用和相互影响的关系，这些关系必须首先通过法律或法规予以合法化；其次还必须配以法律保障系统，建立合规机制和防范机制来确保各种关系得以正常维系。为此，必须建立起广泛的司法介入机制，对出现的会计问题要加强与法院的沟通和对社会公众的引导，司法机关应加大对违规会计行为的打击力度和民事索赔力度。

4. 加快电子政务建设。要通过政府信息化建设的发展来提升其社会管理系统的组织水平和运行效率，从而更快地促进政府机构的改革和监管职能的转变，提高各级政府监管部门对会计问题的反应速度和信息反馈速度，增加政府监管的透明度，最终实现监管的有效性。

参考文献：

- [1] 李军林. 制度变迁的路径分析——一种博弈理论框架及其应用 [M]. 北京：经济科学出版社，2002.
- [2] [美] H·T 麦吉尔，G·J 普雷维特，T·R 鲁滨逊著，耿建新等译. 注册会计师职业机遇、责任和服务范围 [M]. 北京：世界图书出版社，2001.
- [3] D·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 上海：上海三联书店，1990.
- [4] POB. The Road to Reform. A White Paper From The Public Oversight Board On Legislation to Create A New Private Sector Regulatory Structure For The Accounting Profession. 2002-03-19.
- [5] SEC. Annual Report of 2002. 2003. <http://www.sec.gov>.

责任编辑：蒋尧明